

# Transformaciones del Estado y Desarrollo Territorial Ambiental en Nicaragua: de la teoría a la realidad

*Sandrine Fréguin-Gresh, Francisco J. Perez, Antoine Baratier*  
CIRAD / Nitlapan/Université Paul Valéry

Encuentro Territorios en Movimiento 2012  
Dinámicas Territoriales Rurales  
Componente de Desarrollo de Capacidades  
RIMISP-Nitlapan

# Introducción y antecedentes

- Antecedentes:
  - Recopilación de estudios sobre los procesos de descentralización en Nicaragua
    - Centro de Estudios y Análisis Político 2009 “Consejos de Poder Ciudadano y gestión pública en Nicaragua”
    - Centro de Investigaciones de la Comunicación 2010 “La Descentralización en Nicaragua”
    - Fundación Española para la Cooperación Solidaridad Internacional 2010 “Construyendo estado en lo local: lecciones sobre la descentralización en Centroamérica basadas en la experiencia de trabajo de la ONG solidaridad internacional”
  - Investigación del Programa dinámicas territoriales rurales RIMISP
    - Nitlapan 2010 “Gobernanza en el uso y acceso a los recursos naturales en el Macizo de Peñas Blancas, La Dalia, Nicaragua”

El Estado, el Municipio y las modalidades de la Participación ciudadana

# **CONTEXTO POLITICO, MARCO LEGAL Y SU EVOLUCION**

# De la autonomía municipal a la participación ciudadana...

- Hitos Claves
- 1987 = Ley de Municipios
  - define el concepto de territorio municipal, los deberes y derechos de la población
  - norma los mecanismos de organización municipal y participación de la ciudadanía
  - ordena las relaciones inter administrativas y el uso de recursos
  - norma los bienes, ingresos, el presupuesto municipal y la constitución de empresas y gestión de préstamos

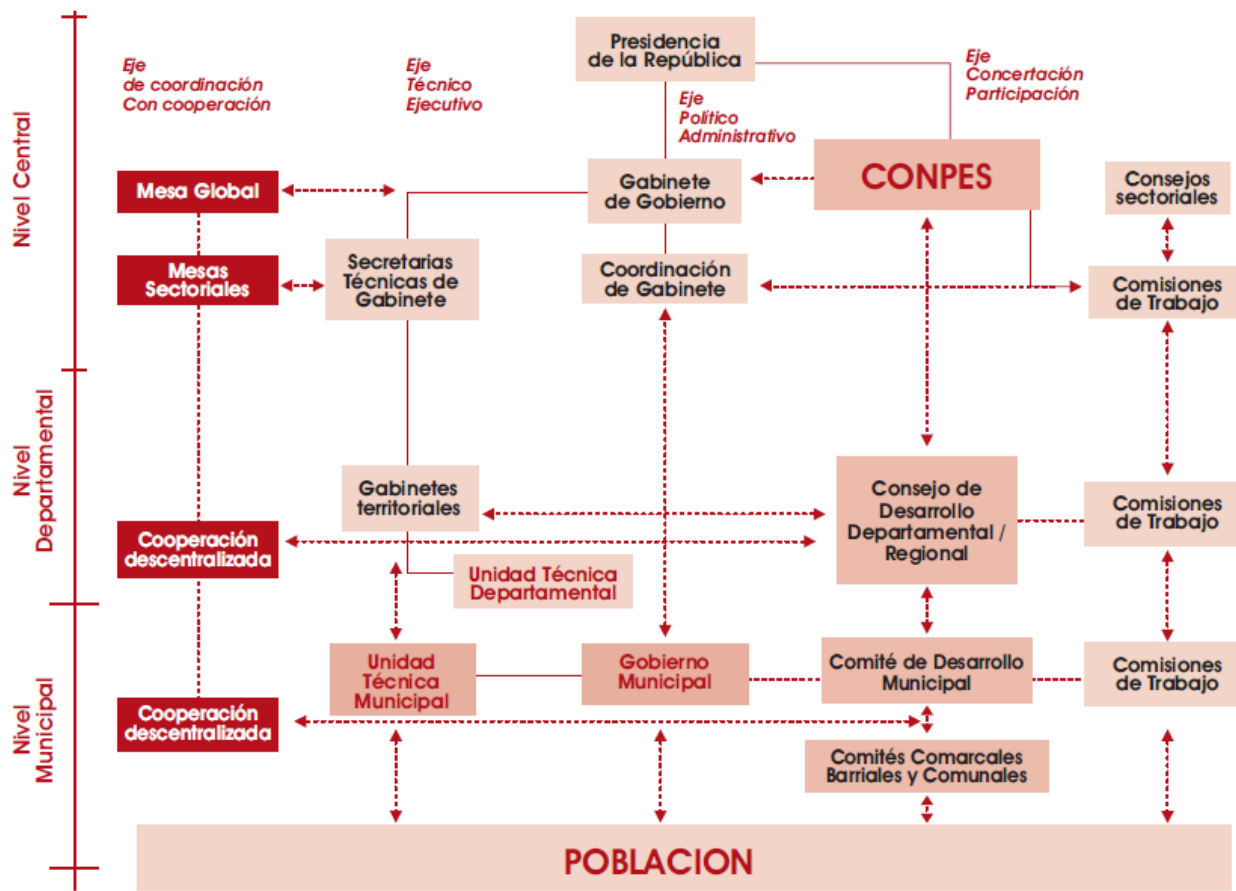
# De la autonomía municipal a la participación ciudadana...

- 1997 = reforma de la Ley de Municipios
  - los CDM = parte de la institucionalidad municipal
  - la prestación de servicios y la gestión del desarrollo = dos ámbitos de acción del municipio
- 1999 = creación del Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES).
- 2000 = Política de Participación Ciudadana
  - que reconoce la existencia de otros Consejos Sectoriales vinculados, entre otros, a los Ministerios del área social, ambiental y rural para la discusión de las políticas públicas,

# De la autonomía municipal a la participación ciudadana...

- 2003 = Ley de Transferencia Presupuestaria a los Municipios
  - fija en 10% del Presupuesto General de la República lo que debe ser transferido a los gobiernos municipales
  - permite que se diera un incremento per cápita en las transferencias municipales
    - de US\$ 1.2 en el año 2000 a US\$ 4.5 en el año 2004
- 2003 = Ley de Participación Ciudadana
  - formaliza un sistema de participación orientado a facilitar la "interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense"
  - asume la participación ciudadana como un proceso que mejora la eficacia política y que fomenta la autonomía de la sociedad frente a las autoridades

# De la autonomía municipal a la participación ciudadana...



# De la autonomía municipal a la participación ciudadana...

- Avances importantes:
  - Reconocimiento del *valor político a la participación ciudadana* y obliga a la gestión pública a ser participativa
  - *Articulación de los diferentes espacios* de participación existentes
  - Definición de las competencias de los CDM como espacio de articulación reglamentado
  - Facilitación de la creación de asociaciones de pobladores en barrios y comarcas
  - Normalización de la organización de los Comités de Desarrollo Departamentales (CDD), *espacios de concertación y planificación del desarrollo* entre los delegados ministeriales, asociaciones departamentales de alcaldes, asociaciones de la sociedad civil, así como representantes de los Poderes legislativo y judicial
  - Reconoce los Consejos Nacionales y Sectoriales adscritos a los ministerios para *concertar la formulación de políticas públicas*



# De la autonomía municipal a la participación ciudadana...

- Limitaciones:
  - No estableció procedimientos para asegurar que la *pluralidad* se hiciera *en condiciones de proporcionalidad*
  - No le asignó *recursos mínimos* para el funcionamiento del sistema, lo que limitó su autonomía para funcionar al margen de los recursos de los gobiernos (nacional y municipal) y las ONG.
  - No estableció procedimientos ni plazos para asegurar que la administración pública, en todos los niveles, *se pronunciara oficialmente sobre las propuestas* generadas desde estos espacios
  - No habilitó mecanismos para acompañar y monitorear su cumplimiento y para que la riqueza y diversidad de formatos de trabajo y propuestas, fueran *evaluados de forma permanente y traducidos en lecciones* para mejorar el sistema en su conjunto

# **...a los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano**

- 2007 = creación del Consejo de Comunicación y Ciudadanía
  - Funciones:
    - coordinar el Gabinete Social y administrar la relación del gobierno con los medios de comunicación, a este Consejo
    - diseñar políticas, planes, programas y acciones para promover la formación de ciudadanía en el contexto cultural, institucional e histórico nicaragüense y organizar su ejecución en todo el territorio nacional
    - garantizar la formación de Consejos de Ciudadanos Comarcales; barriales y distritales ... Municipales, Consejos de Ciudadanos Departamentales y de las regiones autónomas RAAN y RAAS
    - en coordinación con el Consejo de Políticas Nacionales, los Consejos Ciudadanos Inter-Sectoriales y el Consejo Ciudadano de Gobierno Nacional

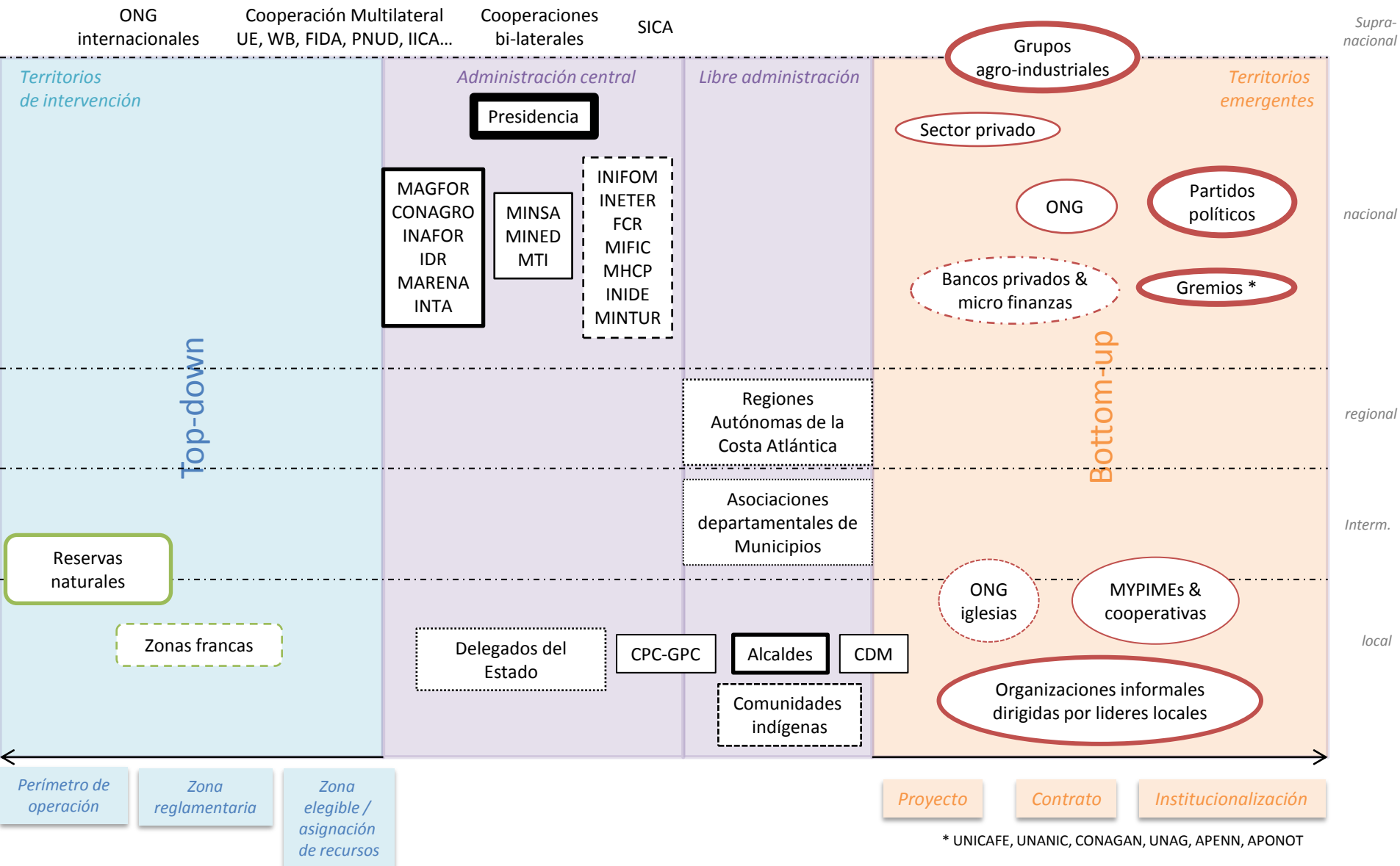
# ...a los Consejos y Gabinetes del Poder Ciudadano

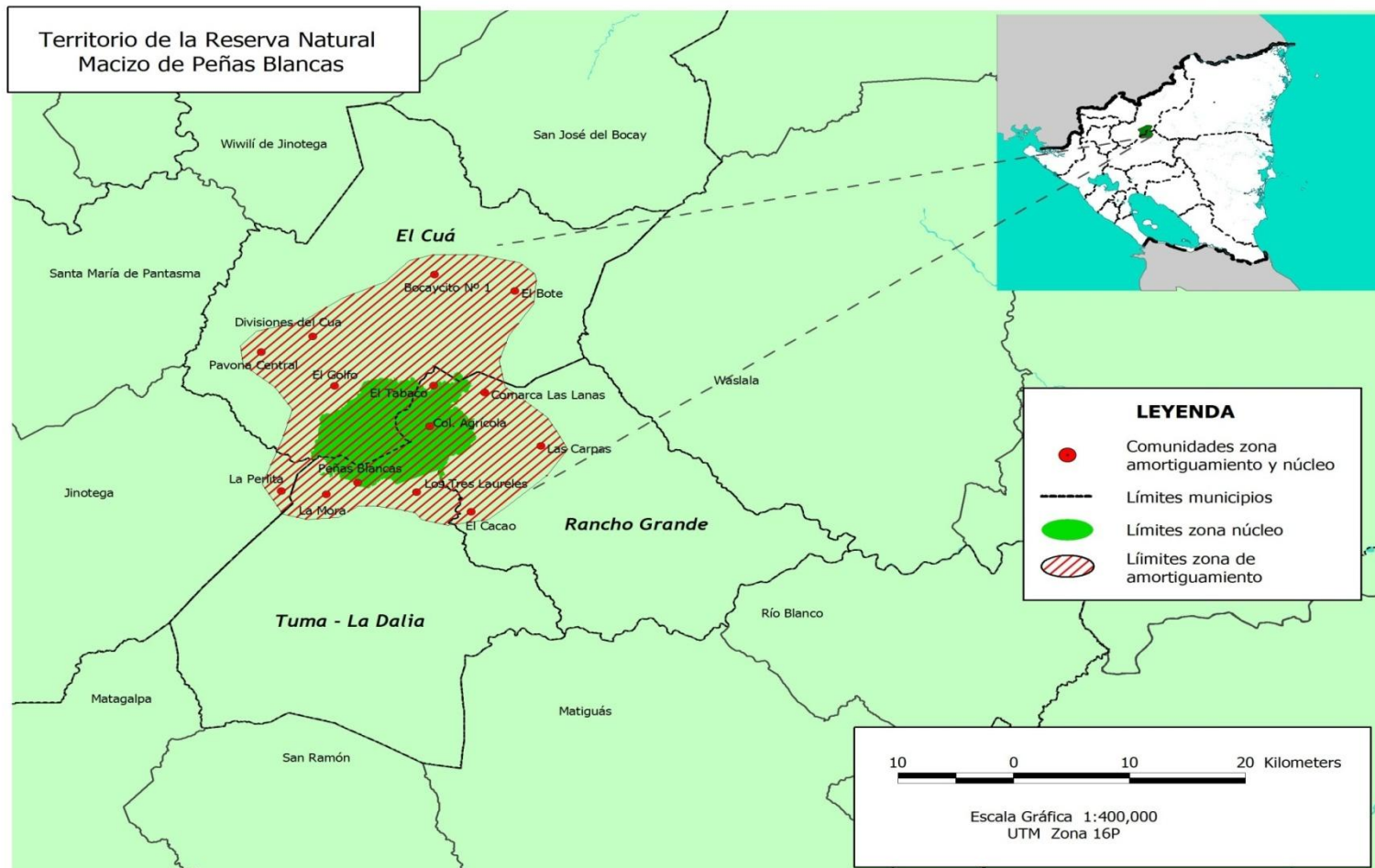
- Los CPC/GPC
    - tienen como su contraparte
      - a los Consejos de Dirección Municipales y Departamentales del FSLN
      - a los Gabinetes de Gobierno integrados por los delegados de las instituciones del Estado
    - se articulan para la prestación de servicios de las instituciones de gobierno
    - ayudan a resolver los problemas de la comunidad
    - representan los intereses del FSLN o del Secretario Político del FSLN y que es un liderazgo desvinculado a los intereses de la comunidad
  - En consecuencia:
    - Fusión Estado-Partido-CPC en los municipios FSLN
    - Creación de una institucionalidad paralela a los gobiernos municipales en las alcaldías gobernadas por partidos de la oposición
      - Los CPC/GPC fueron creados y organizados sin considerar las Leyes, sin respetar la experiencia de organización comunitaria y sin considerar los límites e interrelaciones existentes entre los diferentes niveles de gobierno
- => Fortalecimiento del poder del gobierno central a nivel territorial pero generación de tensiones a nivel municipal

# Descentralización o Desconcentración?

- Los procesos de renovación del Estado han generado
  - una descentralización, en teoría, con el fortalecimiento de la participación ciudadana y emergencia de nuevos actores locales
  - un proceso efectivo de desconcentración de la gestión pública a varios niveles (central/departamental/municipal)...
  - ...pero un proceso incompleto
    - Hay delegados de las instituciones del Estado a nivel departamentales y municipales de algunos ministerios (MINSA, MAGFOR, MINED) pero no de todos (MARENA, MTI no tienen)
- Las consecuencias son:
  - Las políticas públicas siguen siendo formuladas y diseñadas a *nivel central y sectorial*, y son implementadas a nivel municipal a través de los servicios descentralizados del Estado
  - La articulación, la concertación y la transversalidad de las acciones públicas dependen del contexto político a nivel local

# Actores y territorios en Nicaragua





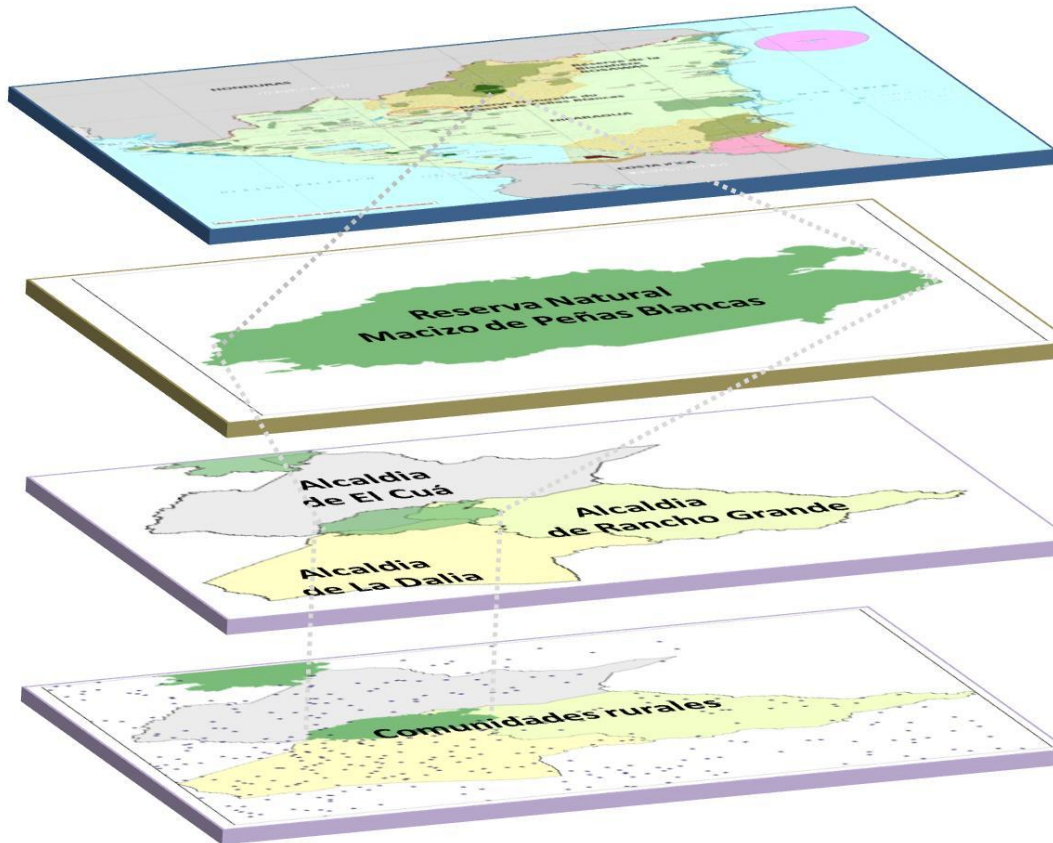
Territorios y Políticas Territoriales

# EL CASO DE AMUPEBLAN

# Una gestión “matizada” por los colores políticos

- Dos elementos de contexto claves:
  - La estructura de gestión del estado: las decisiones se toman, ya sea a nivel central (macro país) o a nivel local-local (micro, municipal).
  - Polarización política partidaria de la gestión pública: El actual gobierno (2007-2011), ha prácticamente desconocido los espacios establecidos por la ley y ha generado estructuras propias para la gestión de políticas (Gabinetes del Poder Ciudadano).
- Tres Escenarios:
  - los comités de desarrollo municipal son reemplazados por los gabinetes (La Dalia)
  - una doble estructura de representación de las comarcas que conviven en el municipio (El Cuá)
  - una doble estructura de representación de las comarcas que es conflictiva (Rancho Grande)

# Niveles de Planificación en materia Ambiental



## **Gobierno central**

=> legislación ambiental nacional

## **Reserva Natural**

=> legislación ambiental internacional

## **Autoridad municipal**

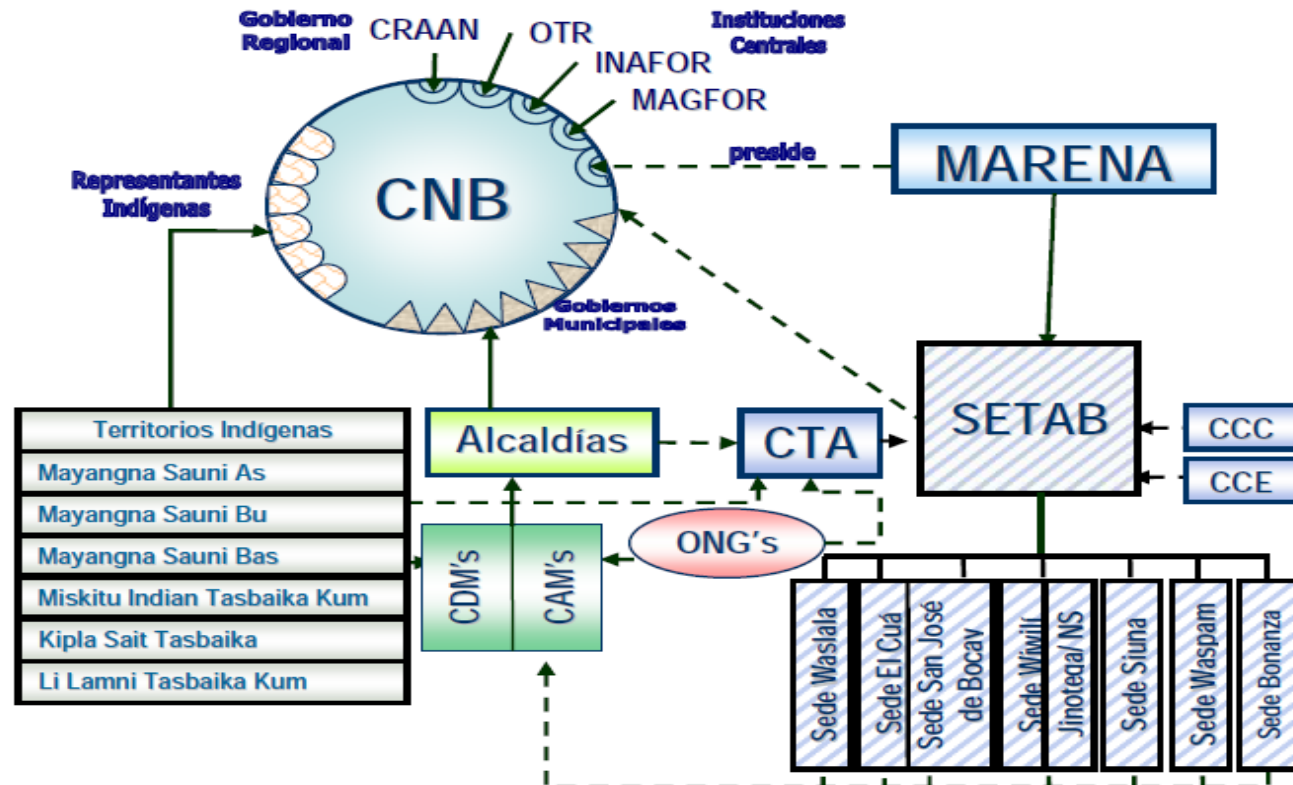
=> legislación ambiental municipal

**Estructuras nacionales  
o de la comunidad internacional,  
ONGs ambientalistas o agrícolas, etc.**

=> Dispositivos de intervención  
con dimensión ambiental



# Los esquemas de Toma de decisión en PP



## Simbología

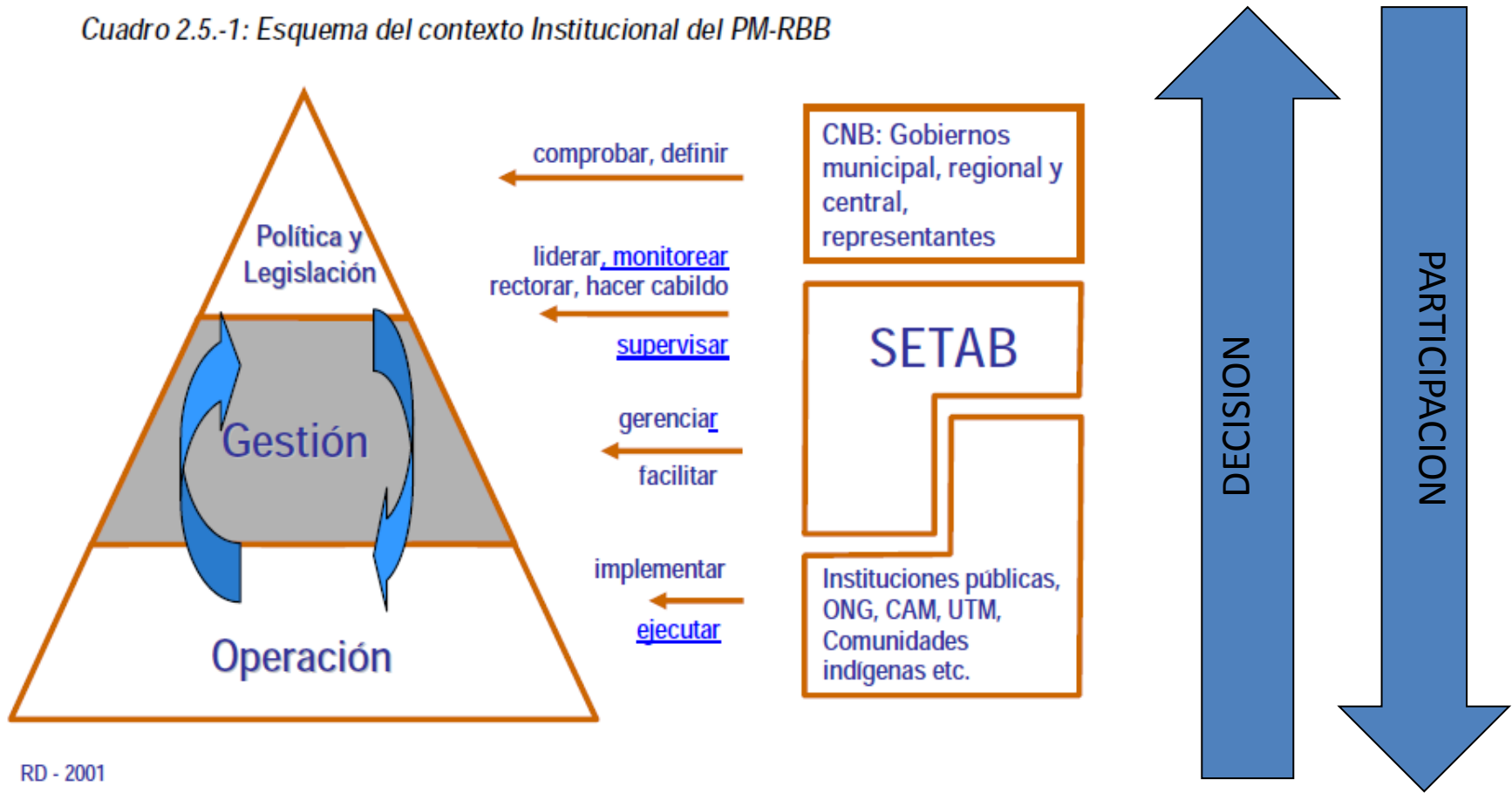
—→ **dependencia o relación formal institucional**  
 - - - - -→ **asesoría y/o participación**

## Legenda

CAM:	Comisión Municipal Ambiental	CRAAN:	Consejo Autónomo del Atlántico Norte
CCC:	Comité Científico Consultivo	INAFOR:	Instituto Nacional Forestal
CCE:	Coordinación Cooperación Externa de Desarrollo Municipal	MARENA:	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
CDM:	Comisión Municipal de Desarrollo	MAGFOR:	Ministerio Agropecuario y Forestal
CNB:	Comisión Nacional de Bosawas	SETAB:	Secretaría Técnica de BOSAWAS
CTA:	Consejo Técnico Asesor de Coordinación de SETAB	OTR:	Oficina de Titulación Rural

# Los esquemas de Toma de decisión en PP

Cuadro 2.5.-1: Esquema del contexto Institucional del PM-RBB



# Un Laberinto de Políticas

**POLITICA MACRO: DEFINE PRESUPUESTOS SECTORIALES Y  
MONTOS DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES**

**POLITICAS SECTORIALES  
PRIORIDADES DE INVERSION DEFINIDAS DESDE NIVEL CENTRAL POR  
CADA INSTITUCION**

**TERRITORIOS FRAGMENTADOS A NIVEL MUNICIPAL  
MUNICIPIOS CON PLANES DE DESARROLLO, SIN  
FINANCIAMIENTO  
POLITICAS SECTORIALES DESLIGADAS DE LOS PDM  
APALANCAMIENTO DE FONDOS PUBLICOS EN BASE A  
CONTRAPARTES  
ESPACIOS DE DECISION POLITICA LOCAL/TERRITORIAL  
LIMITADO POR ACCESO A FONDOS**

**DESCONCENTRACION DE LAS INSTITUCIONES SECTORIALES SIN  
COORDINACION HORIZONTAL EN LOS DIFERENTES NIVELES**

**POLITICA INSTITUCIONAL: DEFINE LA RELACION ESTADO CENTRAL-  
LOCAL, COMO NEGOCIACIONES UNILATERALES CON ALCALDIAS**

# A manera de Resumen

- Las plataformas sectoriales permiten incluir una serie de organizaciones gremiales y ONGs a los procesos de formulación de políticas en menor plazo que el haber construido una plataforma territorial amplia.
- Sin embargo, los fondos y la priorización de actividades realizadas desde nivel central, solo permitan coordinar lo ya decidido y no generar nuevos procesos.

# A Manera de Resumen

- Los procesos de descentralización, no han implementado mecanismos que permitan a las autoridades locales administrar recursos que le permitan implementar sus planes de desarrollo.
- Se identificó un proceso de desconcentración en la cual la influencia del nivel central sigue siendo determinante en los procesos de gobernanza y/o desarrollo territorial

# A manera de Resumen

- El sistema de administración pública tiende a promover la planificación y la gestión municipal, llegando a negociar con cada una de ellas transferencias y proyectos, lo cual desincentiva la construcción de identidades territoriales.
- El uso de plataformas multi-actores para los procesos de negociación/planificación territorial es una práctica impulsada por la Cooperación desde hace más de una década; El principal factor de inactivación de las mismas, está relacionado con la poca o nula financiación de los ejes/estrategias/planes de desarrollo acordados

**MUCHAS GRACIAS**